

论作为一个独立学科的公共政策分析

陈振明

公共政策分析(政策科学)是公共管理或政治学领域的一个独立学科,是二战后在西方尤其是美国首先兴起的一个跨学科、综合性的新研究领域。它的出现被誉为当代西方社会科学发 展过程中的一次“科学革命”、当代西方政治学的一次“最重要的突破”以及“当代公共行政学的最重要的发展”。本文考察作公共政策分析(政策科学)的形成、发展和学科“范式”(即它的研究的对象、性质、范围和方法等)问题。

作为一门研究政策相关知识(即公共政策过程的知识以及这一过程所使用的其他知识)的学科领域,政策科学源远流长。它的源头可以追溯到人类文明之初,因为有了公共事务的管理,也就需要政策相关知识的研究。近现代特别是19世纪和20世纪上半期社会科学的发展为政策科学的诞生奠定了坚实的基础。1951年,斯坦福大学出版社出版了由拉纳(Daniel Lerner)和拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)主编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书,被人们当做政策科学诞生的标志。

拉斯韦尔被誉为“现代政策科学的创立者”。在《政策科学》尤其是其中的“政策方向”一文中,他首次对社会科学中的政策研究方向即政策科学的对象、性质和发展方向

等问题加以论述,奠定了政策科学发展的基础。^[1]虽然拉斯韦尔在20世纪50年代初就指明了社会科学中的政策研究方向,但是此后的十几年里,除了在政策分析的定量方法及技术方面,特别是运筹学、系统分析、线性规划和成本——效益分析等方法及技术 上取得成就之外,政策科学的学科建设并没有取得重大突破。1960年以后,政策科学取得了迅速的发展。著名的科学哲学家托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)的《科学革命的结构》(1962年)在当时起到了方法论的解放作用,给政策科学的发展注入了活力。但为政策科学的突破作出贡献的是一批政策科学家及政策分析者(更准确地说是一批政治学家、经济学家、社会学家或系统分析家),其中最突出的是叶海卡·德洛尔(Yehezkel Dror)。他在1968年~1971年短短的几年里,出版了所谓政策科学的“三部曲”——《公共政策制定检讨》(1968年)、《政策科学构想》(1971年)、《政策科学进展》(1971年),并发表了一批政策科学论文。这些著作构成了政策科学发展的第二个里程碑。德洛尔继承和发展了拉斯韦尔的政策科学思想,对政策科学的一系列基本理论问题作了进一步具体详尽(有时近乎繁琐)的论

证,从而形成了拉斯韦尔—德洛尔的政策科学传统。

20世纪60年代末,当政策科学作为一个独立研究领域刚趋向成熟时,一些著名高等学府的学者就迫不及待地 把研究生教育的眼光紧紧地盯住了这个充满希望和诱惑的新领域。从1967年到1971年短短的几年里,出现了第一批公共政策或公共事务学院或研究所(如密歇根大学公共政策研究所、哈佛大学肯尼迪政策学院、加州大学伯克利分校公共政策学院、兰德公司研究生院、杜克大学政策科学研究所等),开始了这方面的硕士和博士生教育。这些著名学府不约而同地兴办政策科学专业的研究生教育项目,充分说明这一领域的重要性和生命力,说明它在培养政府决策、管理和政策分析人才方面的优越性,有力地推动了政策科学的进一步发展。

在20世纪70~80年代,政策科学研究获得了新的进展,在政策系统与政策过程的研究上取得显著的成就,特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论;另外,20世纪70年代崭露头角的公共选择(Public Choice)理论也可以视为政策科学在这一时期取得的一个成就,因为这种理论实质上是用经济学的途径来研究非市场决

策即公共决策问题。进入 20 世纪 80 年代中后期,政策科学研究出现了一些新趋向:一是加强了政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究,政策科学的研究者从政治哲学、案例分析、职业道德等角度或方面去研究政策价值观问题;二是政策科学与公共行政学日益相互融合,并出现了用公共事务(Public Affairs)来统指这两个领域的新趋向;三是政策研究的视野进一步拓宽,一些学者主张用社会、政治和法律的理性取代经济和技术的理性。

在国外,政策科学已经体制化了。体制化的内容包括学术团体、资金来源、出版发行渠道、教育培训和职业化等方面都已相当完备。经过半个世纪的发展,政策科学已成为西方社会科学中的一个独立的而又有相当影响的社会科学领域。在我国,政策科学发展迅速,并逐步体制化。

按照学者们的看法,政策科学不是现有的某一社会科学学科的更新,而是一个全新的跨学科综合性研究领域,它具有一系列独特的“范式”,即有它自己的研究对象、研究范围和研究方法等等。

首先,就研究对象来说,政策科学以社会政治生活中的政策领域,即现实的政策实践、政策系统及政策过程作为研究对象,它的基本目标是端正人类社会发展方向,改善公共决策系统,提高公共政策制定质量

按照拉斯韦尔等人主编的《政策科学》一书的观点,政策科学是“以制订政策规划和政策备选方案为重点,运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问”^[2]。德洛尔认为,政策科

学或政策研究的核心是把政策制定作为研究和改革的对象,包括政策制定的一般过程,以及具体的政策问题和领域;政策研究的性质、范围、内容和任务是:理解政策如何演变,在总体上特别是在具体政策上改进政策制订过程。^[3]S·S·那格尔(Stuart S. Nagel)说:“政策研究可以总的定义为:为解决各种具体社会问题而对不同的公共政策的性质、原因及效果的研究。”^[4]R·M·克朗认为,政策科学是通过定性和定量的方法,探求对人类系统的了解与改进,它的研究焦点之一是政策制定系统。^[5]

国内外学者对政策科学的界定有所不同,但一般都承认政策科学以政策系统及政策过程作为研究对象。这正是政策科学成为一个相对独立学科的关键条件。根据唯物辩证法和科学哲学的观点,任何一门学科都以客观世界的某一类事物、现象及其过程作为自己的研究对象,它要揭示这一类事物或现象及其过程的本质联系和规律性,并通过概念、命题、原理和方法在思维中加以再现,形成学科理论体系。尽管一些传统的社会科学学科如政治学、经济学和社会学已涉及政策系统及政策过程问题,但它们并未将政策系统及其过程作为专门、唯一的研究领域,并未对此加以系统、全面和具体的研究,只有政策科学才做到了这一点。政策科学以人类社会的政策系统及政策过程作为专门的研究对象,它既要研究政策的本质、原因和结果,注重内容分析;又要研究政策系统及政策过程(包括政策的制定、执行、评估等环节),注重系统过程分析。因此,可以一般地

将政策科学定义为一个综合地运用各种知识和方法来研究政策系统和政策过程,探求公共政策的实质、原因和结果的学科,它的目的是提供政策相关知识,改善公共决策系统,提高公共政策质量。

其次,就学科性质方面来看,政策科学作为一个全新的、独立的学科,有如下四个基本特征:

(一)政策科学是一个综合性、跨学科的新研究领域。政策科学不是现有的某一学科的更新,它的产生和发展需要以大量的知识和方法为基础,几乎所有迄今为止人类所创造的科学知识和方法都可以运用于政策研究之中。政策科学正是在吸收其他学科尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学、系统分析等学科的知识和方法的基础上,形成和发展起来的。另一方面,政策科学并不是由这些学科的知识和方法的拼凑堆积而成的,它将科学知识尤其是社会科学知识与公共决策过程密切联系起来,提倡以问题为中心,而不是以学科为中心的知识产生方法。政策科学的倡导者们力求指出当代社会科学尤其是管理科学和行为科学的偏狭性,提出一门能把各种知识和方法直接运用于改进公共决策系统、提高政策质量的新学科,因而各种学科的理论和方法在政策科学的新框架中获得了新的意义。

(二)政策科学是一门以行动为取向的学科,体现着理论与实践的统一。政策科学的奠基者们发现,以往的大部分科学知识尤其是应用社

会科学研究并没有对政策系统的改进和政策质量的提高产生应有的积极影响。政策科学的研究对象是政策实践或实际的政策过程,它的目的和功能是提供政策相关知识,为政策实践服务。因此,政策科学不是纯理论科学或基础研究,而是一门应用性较强的学科。政策科学既在实践中产生,又在实践中得到应用和发展。它要指导执政党或国家的各项政策的制定、执行和评估的实践活动,它以实践定向,以发现 and 解决社会的政策问题为宗旨,为实践服务;而政策实践则为政策科学提出需要解决的问题,提供经验教训,检验政策科学理论并推动其发展。

(三) 政策科学不仅是描述性学科,而且是一门规范性学科。如果说经验自然科学及传统的社会科学并不是真正价值中立的话,那么,政策科学则明确地以价值为取向。政策科学可以说是对一般选择理论的研究,而选择则以价值(观)作为基础。因此,它不仅关心事实,而且更关心价值和行动,它不仅是描述的,而且也是规范的。说它是描述的,是因为它同样追求有关公共政策的性质、原因和结果的知识;说它是规范的,是因为它重视价值取向和价值评价,它的一个重要目标是创造和批评有关的公共政策价值的知识主张,或推荐应该采取的行动过程。公共政策价值或公共政策与伦理的关系问题在政策科学中占有极为重要的地位。

(四) 政策科学是软科学的一个重要分支。从上世纪初开始尤其是二战结束以后,出现了一系列新兴软科学学科,包括人工智能、战略研究、系统分析、未来研究、科学学、决策学、领导科

学等。在国外,有一个更正式的名称来指称这一类知识,即广义的管理科学(狭义的管理科学指运筹学)。按照我国的一些学者的说法,软科学在20世纪50年代的重点是科学学尤其是科学社会学的研究;60年代的重点是运筹学;70年代的重点是未来学及预测学;到了80年代,其重点已经转向政策科学了。政策科学实际上构成决策科学化和民主化的主要支持学科,它对于解决政策问题和促进社会发展所起的重大作用正被越来越多的人所认识。

再次,就学科范围来说,政策科学涉及的范围十分广泛,目前尚难以划出准确的边界

它的主要研究内容包括政策系统、决策体制及政策过程,政策分析方法和技巧,政策思维,政策价值观,未来研究,政策战略(元政策研究),政策规划,重大工程项目的论证与评估,从大政方针到各层次、各部门的具体政策研究等等。按照克朗的说法,政策科学把如下五个方面的内容作为研究的重点:a. 政策战略;b. 政策分析;c. 政策制定系统的改进;d. 评估;e. 政策科学的进展。^[6]德洛尔则认为,政策科学的核心部分是在认识和端正社会发展方面,它把不同层次(跨国的、全国的、地区的)政策制定系统的改进作为追求的目标,同时也作为自己研究成果的手段。在他看来,政策科学的主要焦点有:a. 政策分析;b. 备选方案创新;c. 重大政策(基本政策);d. 评估和反馈;e. 重大政策的改进等。^[7]他在20世纪80年代又把改善政策制定系统及政策制定研究与统治方式、政府中决策系统的研究结合起来,特别是在探索逆境

中的政策制定、高层政策推理、超优政策分析方面取得了新的进展,这丰富了宏观政策理论的研究,拓宽了政策科学的研究领域。

最后,政策科学有不同或多样化研究途径或研究方法

政策科学或政策分析是一个跨学科、综合性的研究领域,它可以有不同的研究途径、方法或观点。首先,政策科学可以从不同的社会科学学科的框架中来加以研究,在西方(美国)政策科学的发展中,形成了几种较有影响的学科途径,即政治学途径、经济学途径和社会心理学途径。其次,可以从某些社会科学的理论、假设或模型出发来研究公共政策及其过程,由此形成的研究途径更是多种多样。

(一) 政治学的研究途径。关于政治学的研究途径,托马斯·戴伊在《理解公共政策》这一论著中概括了八种模型或途径,即制度模型、过程模型、集团模型、精英模型、渐进模型、对策模型、系统模型和理性模型。安德森在《公共决策》一书中则将西方政策分析的研究方法或观点归分为五种理论,即政治系统论、团体理论、杰出人物(精英)理论、功能过程理论、制度化理论。

——系统理论。它从系统论的角度来研究公共政策问题,将公共政策看作对周围环境所提出的要求的反应。或者说,将公共政策看做是政治系统的输出。系统途径注重环境与政治系统的相互作用和社会反映。

——过程理论。这种途径的要点是将政策看做一种政治行为或政治行动,通过政治与政策的关系对

政策的政治行为进行阶段性或程序化研究,这是行为主义政治学观点在公共政策研究上的反映。

——团体理论。这是美国政治学的主导理论。它认为,利益团体的相互作用和争斗是政治生活的主要行为,政治系统通过各种手段来处理各种利益集团之间的关系;政策制定被视为一种处理来自各利益集团压力的活动,政策则是这些利益团体之间的斗争、妥协的结果。

——精英理论。这种途径从政治学精英理论出发,认为政策反映的是精英的偏好、价值观和利益,而不是群众的要求;政策的变化或完善实际上是精英们的价值观变化的结果。因此,政策实际上变成领袖的按自己的偏好作选择,而政府不过是执行领袖们做出选择的机构;政策是自上而下由领袖提出并加以执行,而不是自下而上产生于群众的要求。

——制度理论。这种途径将政策看作政府机构或体制的产出。国家或政府机构历来是政治学研究的焦点,传统政治学则以政府机构作为主要的研究对象。政策是由政府机构制定并加以实施的,一项政策方案若不被政府所采纳和执行,就不能成为政策。这正是公共政策区别于其他社会团体或组织的规章制度或个人决策的根本之点。

(二)经济学的研究途径。它采用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来看待公共政策问题。在当代政策分析学科中,最有影响的政治学途径是福利经济学理论、公共选择理论和新制度学派(准确地说,后两种途径是“新政治经济学”的途径)。

——福利经济学。它认为,应该

通过市场机制,依靠个人而做出大部分的社会决策;在存在市场失灵的情况下,必须依靠政府来补充或取代市场机制。从这种假定出发,福利经济学家发展出一种关于公共政策制定的理论,认为政府有责任纠正市场失灵,因为最优化的社会结果并不是由纯粹的个人决策所产生的;面临着行动要求的政府必须首先确定是否市场失灵正在引起社会问题。如果确定需要政府干预,那么,关键是要发现最有效的干预办法(即政策手段),而最有效的方法是成本最低的方法,并且用来确定它的分析技术是成本——效益分析。

——公共选择理论。公共选择理论将经济人假说、交换范式和方法论个人主义应用到政治和公共政策领域。作为一种公共政策的研究途径,公共选择理论假定:政治行动者个人(不管是决策者还是投票者)都被自利的动机所引导而选择一项对其最有利的行动方案。由这一假定出发,公共选择理论得出了一系列关于公共政策及其过程的理论解释。根据这种途径,投票者更像是一个消费者;压力团体可以看作政治消费者协会或有时作为合作者;政党变成企业家——他们提出竞争的一揽子服务和税收的交换选票;政治宣传等于商业广告;政府机构就是公共公司——它们依靠动员和获得充分的政治支持以掩盖成本。

——新制度主义。新制度主义强调制度在政治生活中的决定性作用,认为制度自身是人类设计的产物,是工具性指向的个人的合目的结果;制度之所以在社会中存在,是因为它们可以克服社会组织中的信息障碍和

减少交易成本;在社会中,两种能最小化交易成本的组织是市场和等级制(官僚制);作为持续不断的正式或非正式的规则,制度规定行为角色、约束行为和形成期望,因而它们不仅增加或减少交易成本,而且也形成偏好。新制度主义途径认为,持续不断的制度结构是社会和政治生活的基本建筑材料,个人的偏好、能力和基本的认同以这些体制结构作为条件;历史发展是路径依赖,一旦做出某种选择,它便限制了未来的可能性;决策者在特定时期可利用的选择范围是那些早期确定了的制度性能的函数。依照这种分析途径,并不是制度引起行动,而是它们通过形成问题的解释和可能的解决方案,通过限制解决方案和选择以及它们被执行的方式而影响行动。

注 解:

[1]See, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951

[2]The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method, pp. 50- 60.

[3][美]S·S·那格尔,政策研究百科全书,科学技术文献出版社,1990, P7

[4][美]S·S·那格尔主编,政策研究百科全书,科学技术文献出版社,1990, P1

[5][美]R·M·克朗,系统分析和政策科学,商务印书馆,1987, P28- P29

[6][美]P·M·克朗,系统分析和政策科学,商务印书馆 1987 年版, P28- P29

[7]Yehezkel Dror, Ventures in Policy Sciences, New York: Elsevier Inc, 1971, p14

(作者系厦门大学公共事务学院院长)

责任编辑 吴凡